

Warszawa, 2006-09-05

**MINISTERSTWO  
EDUKACJI NARODOWEJ**  
DEPARTAMENT EKONOMICZNY  
00-918 Warszawa, Aleja Szucha 25

DE-3-AR/JD-339-10/2006

*Pan  
Marek Poniatoski*

*Prezes  
Regionalnej Izby Obrachunkowej w Lublinie  
ul. Karłowicza 4  
20-027 Lublin*

odpowiadając na pismo Pana Prezesa z dnia 3 kwietnia br. Nr RIO-II-031/6/2006 oraz z dnia 14 czerwca br. NR RIO-II-031-6a/2006, a także pismo z dnia 3 stycznia br. przesłane pocztą elektroniczną przez Panią Dorotę Rubachę z Regionalnej Izby Obrachunkowej w Lublinie, dotyczące niejednolitego sposobu interpretowania przez gminy przepisów art. 80 ust. 2 i 2a oraz art. 90 ust. 2b i 2c ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572, z późn. zm.), przedstawiam poniżej stanowisko Ministerstwa Edukacji Narodowej odnoszące się do poszczególnych kwestii poruszonych w wystąpieniu Regionalnej Izby Obrachunkowej:

1. Zaprezentowane w piśmie RIO (pkt 1) wątpliwości interpretacyjne odnoszące się do wymienionych we wstępie przepisów ustawy o systemie oświaty, określających zasady dotowania przedszkoli publicznych i niepublicznych prowadzonych przez osoby prawne niebędące jednostkami samorządu terytorialnego oraz przez osoby fizyczne, zaczęły pojawiać się na terenie całego kraju już od kilku lat. Spotęgowały się one zwłaszcza od 2004 r. w wyniku:
  - a) objęcia dzieci 6-letnich obowiązkowym rocznym przygotowaniem przedszkolnym (art. 14 ust. 3 ustawy o systemie oświaty), zapewnianym - w coraz szerszym zakresie - nie w systemie usług świadczonych przez przedszkola funkcjonujące przez 8-10 godzin dziennie (forma droższa) lecz przez oddziały przedszkolne zorganizowane w szkołach podstawowych, prowadzące zajęcia dydaktyczno-wychowawcze w wymiarze 4-5 godzin dziennie (forma tańsza),
  - b) wykreślenia przez Ministra Finansów - na szczęście tylko na 1 rok - w klasyfikacji budżetowej rozdziału "Oddziały przedszkolne w szkołach podstawowych" i przejściowego wyłączenia wydatków ponoszonych w omawianym zakresie do rozdziału "Przedszkola",

- c) wykreślenia z tekstu ustawy o systemie oświaty w art. 90 w ust. 2b nie z inicjatywy rządowej - ostatniego zdania w brzmieniu: „W przypadku braku na terenie gminy przedszkola publicznego podstawą do ustalenia wysokości dotacji są wydatki bieżące ponoszone przez najbliższą gminę.”.

Do Ministerstwa Edukacji Narodowej zaczęły napływać uzasadnione skargi ze strony osób prowadzących przedszkola niepubliczne na decyzje gmin, które zlikwidowały przedszkola prowadzone przez siebie oraz jednocześnie zaczęły ograniczać wysokości dotacji dla przedszkoli niepublicznych wyłącznie do poziomu wydatków ponoszonych - w przeliczeniu na jednego ucznia - w oddziałach przedszkolnych publicznych szkół podstawowych. Ministerstwo Edukacji Narodowej krytycznie oceniało tego rodzaju praktyki w pismach kierowanych do jednostek samorządu terytorialnego z okazji przekazywania informacji o sposobie określenia na dany rok wysokości części oświatowej subwencji ogólnej (3 wyciągi z w/w pism - w załączeniu). Ministerstwo prezentuje bowiem pogląd, że podstawą ustalania wysokości dotacji dla niepublicznych przedszkoli nie powinny być wydatki bieżące przewidywane w budżecie gminy na prowadzenie oddziałów przedszkolnych w szkołach podstawowych ponieważ koszty prowadzenia przedszkola są nieporównywalnie większe niż prowadzenia oddziału przedszkolnego w szkole.

Ministerstwo Edukacji Narodowej zamierza podjąć działania mające na celu rozpoczęcie procesu legislacyjnego zmierzającego do przywrócenia w art. 90 ust. 2b przepisu wykreślonego niefortunnie w roku 2003, obligującego gminy nieprowadzące przedszkoli publicznych do brania za podstawę określania wysokości dotacji dla przedszkoli niepublicznych wydatków ponoszonych na prowadzenie przedszkola publicznego przez najbliższą gminę.

2. Odnośnie wątpliwości jakie mogły pojawiać się przy interpretowaniu określenia "najbliższa gmina", które to określenie miało być pomocne w toku kalkulowania wysokości dotacji dla niepublicznych przedszkoli zlokalizowanych na terenie gmin nieprowadzących przedszkoli publicznych, warto odnotować wykładnię Naczelnego Sądu Administracyjnego, który w 2004 r. wypowiedział się w podobnej sprawie (sygn. Akt I GKS 1187/04 w wyroku z dnia 21 grudnia 2004 r. opub. ONSAiWSA2005/5/105). Wprawdzie orzeczenie sądu dotyczyło pojęcia "najbliższej gminy" użytego w art. 90 ust. 3, należałoby jednak uznać jego aktualność także w odniesieniu do art. 90 ust. 2b. W wyroku tym NSA wyraził pogląd, że gramatyczna wykładnia art. 90 ust. 3, a w szczególności użyte w nim określenie "przez najbliższą gminę lub powiat" w liczbie pojedynczej wskazuje, że podstawę do ustalenia dotacji stanowią wydatki bieżące ponoszone tylko w jednym, a nie w kilku najbliższych powiatach na prowadzenie szkoły publicznej danego typu lub rodzaju. Przepis ten, stanowiąc o posiłkowaniu się danymi z najbliższego powiatu, nie wskazuje, że za miarodajną podstawę do ustalenia wysokości dotacji należy przyjąć średnią wydatków ze wszystkich najbliższych powiatów lub wydatków w tym powiecie, który ma największą liczbę liceów ogólnokształcących dla pracujących. Ponadto NSA stwierdził, że ustawodawca respektując wyrażoną w art. 165 ust. 2 Konstytucji RP zasadę samodzielności powiatu, pozostawił organom samorządu powiatowego swobodę w ustalaniu wysokości dotacji dla szkół, z uwzględnieniem sytuacji ekonomicznej powiatu i z zastrzeżeniem, że dotacje te przysługują na każdego ucznia w wysokości nie niższej niż 50% ustalonych w budżecie powiatu

wydatków bieżących ponoszonych w szkołach publicznych tego samego typu i rodzaju. Za koniecznością uwzględnienia przy wykładni analizowanego przepisu kryterium możliwości finansowych powiatu, zdaniem Sądu, przemawia także treść art. 2 ust. 3 i art. 51 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1592, z późn. zm.), a także treść art. 119 i art. 123 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2001 r. Nr 15, poz. 148). Przepisy te zapewniają powiatom samodzielne prowadzenie gospodarki finansowej na podstawie budżetu powiatu, a więc ustalanie wysokości wydatków, w tym także dotacji dla szkół, na poziomie mającym pokrycie w planowanych dochodach budżetu powiatu.

MEN podziela pogląd wyrażony w tym orzeczeniu, a zatem w przypadku gdy gmina nie prowadziła przedszkoli, podstawą ustalenia wysokości dotacji dla niepublicznego przedszkola powinny być wydatki bieżące na prowadzenie przedszkoli przewidziane w budżecie najbliższej gminy - jednej, wybranej przez gminę udzielającą dotacji, przy czym wydaje się, że przy dokonywaniu wyboru, w przypadku gdy w sąsiadujących gminach istnieje bardzo duże zróżnicowanie w przewidzianych wydatkach na prowadzenie przedszkoli, gmina powinna kierować się porównaniem możliwości finansowych swoich i sąsiednich gmin.

3. Jeżeli chodzi o zagadnienie, jakie wydatki należy uwzględnić przy ustalaniu kwot "wydatków bieżących" przewidzianych na jednego ucznia w przedszkolach publicznych należy zauważyć, że ustawa o systemie oświaty nie stanowi odrębnej definicji pojęcia "wydatków bieżących", którym się posługuje. Dlatego też dokonując wykładni tego pojęcia należy przyjąć, że zakres tego pojęcia określają przepisy ogólne, tj przepisy ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych. Wydaje się jednak, że zaprezentowana w piśmie RIO wykładnia nakazująca uwzględnić wydatki bieżące zaplanowane w rozdziałach dotyczących przedszkoli, przedszkoli specjalnych i oddziałów przedszkolnych w szkołach podstawowych, a w przypadku ustalania dotacji dla przedszkoli niepublicznych - także kwot dotacji dla przedszkoli publicznych, które nie są prowadzone przez jednostki samorządu terytorialnego, może budzić poważne wątpliwości. Przynajmniej należy zwrócić uwagę, że zupełnie różne i nieporównywalne są wydatki ponoszone na prowadzenie przedszkola, przedszkola specjalnego i oddziału przedszkolnego w szkole podstawowej. Wydaje się zatem, że wykładnia gramatyczna i funkcjonalna prowadzi do wniosku, że podstawą ustalenia stawki dotacji, o których mowa w art. 80 ust. 2 i art. 90 ust. 2b, powinny być wyłącznie wydatki bieżące przewidziane w budżecie gminy w odniesieniu do przedszkoli w przeliczeniu na jednego ucznia.

Za taką wykładnią zdaje się przemawiać również fakt, że w przypadku przedszkoli specjalnych, do których uczęszczają uczniowie niepełnoprawni, stawka dotacji będzie ustalana odmiennie, gdyż na ucznia niepełnosprawnego kwota dotacji jest ustalana w wysokości nie niższej niż kwota przewidziana na niepełnosprawnego ucznia przedszkola i oddziału przedszkolnego w części oświatowej subwencji ogólnej otrzymywanej przez jednostkę samorządu terytorialnego, a więc w oderwaniu od wydatków bieżących przewidzianych w budżecie danej gminy. Wydaje się również, że posłużenie się przez ustawodawcę w art. 90 ust. 2b pojęciem "wydatków bieżących" ponoszonych w przedszkolach publicznych, w odróżnieniu od art. 80 ust. 2, w którym jest mowa o "wydatkach bieżących" w przedszkolach publicznych prowadzonych przez gminę, nie ma

istotnego znaczenia normatywnego. Względy wykładni systemowej i funkcjonalnej zdają się bowiem prowadzić do wniosku, że intencją ustawodawcy było ustanowienie jako podstawy naliczania dotacji - ustalonych w budżecie wydatków bieżących ponoszonych w przedszkolach prowadzonych przez gminę. Należy zwrócić uwagę, że skoro dotacja dla ucznia przedszkola publicznego przysługuje w wysokości równej wydatkom bieżącym przewidzianym na jednego ucznia w przedszkolach publicznych prowadzonych przez gminę, to zasadniczo stawka ta będzie taka sama niezależnie czy będzie ustalana tylko dla uczniów uczęszczających do przedszkoli publicznych prowadzonych przez gminę czy też łącznie dla wszystkich przedszkoli publicznych funkcjonujących na terenie gminy.

4. Brzmienie art. 80 ust. 2 i art. 90 ust. 2b - w ocenie MEN - nie daje podstaw do pomniejszania kwoty wydatków bieżących o planowane dochody z tytułu czesnego. Podstawą ustalania wysokości dotacji powinny być planowane w budżecie wydatki bieżące w przedszkolach.
5. W przypadku zmniejszenia lub zwiększenia w trakcie roku kwoty ustalonych w budżecie gminy kwot wydatków bieżących przewidzianych na jednego ucznia w przedszkolach publicznych prowadzonych przez gminę, odpowiedniej zmianie powinna ulec również podstawa ustalenia wysokości dotacji dla przedszkoli niepublicznych.
6. Zagadnienie przedstawione w pytaniu nr 6 dotyczy możliwości uwzględnienia przy ustalaniu wysokości dotacji przyznawanej przedszkolu, okoliczności, czy prowadzi ono oddziały 5- czy 10-godzinne. W ocenie MEN przepisy art. 80 ust. 2 i art. 90 ust. 2b ustawy o systemie oświaty nie dopuszczają możliwości różnicowania wysokości dotacji przyznawanej przedszkolu ze względu na 5- lub 10-godzinny czas pracy. Ustawa stanowi, że podstawą ustalenia dotacji na jednego ucznia są wydatki bieżące przewidziane na jednego ucznia w przedszkolach prowadzonych przez gminę. Należy zatem uznać, że są to wydatki "uśrednione" w danej gminie. Ustawa nie określa zasad, w oparciu o które możliwe byłoby zróżnicowanie wysokości dotacji proporcjonalnie do czasu funkcjonowania przedszkola.
7. i 8. Odnośnie zagadnienia poruszonego w pytaniach 7 i 8 pisma, przede wszystkim należy stwierdzić, że ustawodawca upoważnił jednostki samorządu terytorialnego do określenia w drodze uchwał wyłącznie trybu udzielania i rozliczania dotacji. Jednostki samorządu terytorialnego w uchwałach tych nie mogą więc zamieszczać postanowień kreujących zasady przyznawania tych dotacji - zostały one bowiem określone w ustawie. Przepisy ustawy stanowią zaś, że dotacje przysługują na każdego ucznia. Dlatego też, nawet gdy uczeń faktycznie w danym miesiącu nie uczęszcza do przedszkola, np. z powodu trwającej przerwy wakacyjnej czy długotrwałej choroby, to przedszkole powinno otrzymać na tego ucznia dotację. Ministerstwo Edukacji Narodowej przychyliła się do stanowiska zaprezentowanego w piśmie RIO, że przedszkola ponoszą wydatki związane z ich funkcjonowaniem przez cały rok, a zatem nie ma podstaw by ograniczać im dotacje wyłącznie do miesięcy, w których faktycznie przebywają w nich dzieci.  
Odnosząc się do zagadnień przedstawionych w pytaniu nr 9 pisma należy stwierdzić, że pojęcie mieszkańca należy rozumieć, w tym znaczeniu, że jest to uczeń posiadający miejsce zamieszkania w danej miejscowości. Art. 26 § 1 kodeksu cywilnego stanowi, że miejscem zamieszkania dziecka pozostającego pod władzą rodzicielską jest miejsce zamieszkania

rodziców albo tego z rodziców, któremu wyłącznie przysługuje władza rodzicielska lub któremu zostało powierzone wykonywanie władzy rodzicielskiej. Należy przy tym zauważyć, że fakt zameldowania w określonej miejscowości, zwłaszcza na pobyt czasowy, nie może przesądzać o miejscu zamieszkania określonej osoby. Miejsce zamieszkania i miejsce zameldowania są to bowiem dwa zupełnie odrębne pojęcia. Miejsce zamieszkania jest określone ustawowo wart. 25 kc, stanowiącym, że miejscem zamieszkania osoby fizycznej jest miejscowość, w której osoba ta przebywa z zamiarem stałego pobytu. Natomiast zameldowanie jest urzędowym potwierdzeniem określonego stanu faktycznego - przebywania pod określonym adresem. Pobytom stałym zgodnie z art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 10 kwietnia 1974 r. o ewidencji ludności i dowodach osobistych (Dz. U. z 2001 r. Nr 87, poz. 960, z późn. zm.) jest zamieszkanie w określonej miejscowości pod oznaczonym adresem z zamiarem stałego przebywania. Natomiast pobytom czasowym zgodnie z art. 7 ust. 1 tej ustawy jest przebywanie bez zamiaru zmiany miejsca stałego pobytu w innej miejscowości pod oznaczonym adresem lub w tej samej miejscowości, lecz pod innym adresem. W zasadzie, zgodnie z art. 8 ust. 1 w/w ustawy, osoba zameldowana na pobyt czasowy i przebywająca w tej samej miejscowości nieprzerwanie dłużej niż 2 miesiące jest obowiązana zameldować się na pobyt stały, chyba że zachodzą okoliczności wskazujące na to, że pobyt ten nie utracił charakteru pobytu czasowego. Przepis ten wymienia przykładowe przesłanki, które mogą wskazywać, że pobyt trwający dłużej niż 2 miesiące nie utracił charakteru pobytu czasowego. W orzecnictwie NSA wskazuje się, że o kwalifikacji pobytu decyduje nie tylko werbalna treść oświadczenia osoby podlegającej obowiązkowi meldunku, ale również okoliczności faktycznie wskazujące na rzeczywisty zamiar osoby podlegającej obowiązkowi meldunkowemu, które organ administracji powinien brać pod uwagę z urzędu dokonując zameldowania lub wymeldowania określonej osoby (por. wyrok NSA syg. S.A.314/81 z dnia 19 marca 1981 r. ONSA 1981/1/24). Należy też zwrócić uwagę, że art. 8 ust. 2 ustawy o ewidencji ludności i dowodach osobistych stanowi, że wątpliwości co do charakteru pobytu rozstrzyga właściwy organ gminy. Zatem ustalając miejsce zamieszkania danej osoby fizycznej nie można opierać się wyłącznie na miejscu zameldowania. Nie można bowiem wykluczyć rozbieżności pomiędzy stanem faktycznym, a jego urzędowym potwierdzeniem. Zwłaszcza zameldowanie na pobyt czasowy nie przesądza w żadnym wypadku o faktycznym miejscu zamieszkania osoby fizycznej. Zatem, w ocenie MEN, podmiotem zobowiązanym do pokrycia kosztów dotacji na dziecko niebędące mieszkańcem gminy dotującej przedszkole, do którego ono uczęszcza, jest gmina, na terenie której zamieszkuje dziecko, uwzględniając zasady ustalania miejsca zamieszkania dziecka wynikające z art. 26 § 1 kc.

Przepisy prawa nie określają szczególnej procedury zwracania kosztów dotacji gminie dotującej, ani też nic nakładają na gminę, która udzieliła dotacji, żadnych szczególnych obowiązków warunkujących możliwość wyegzekwowania od gminy zobowiązanej do pokrycia kosztów tej dotacji, zwrotu tych kosztów. MEN prezentuje pogląd, że nie ma prawnego obowiązku zawierania pomiędzy gminą, która udzieliła dotacji, a gminą zobowiązaną do pokrycia kosztów udzielonej dotacji, jakichkolwiek porozumień. Jednakże w interesie gmin leży zawarcie porozumienia określającego zasady zwrotu kosztów udzielonych dotacji.

Pojęcie "zwrotu kosztów udzielonej dotacji" należy - w opinii MEN rozumieć jako zwrot kwoty dotacji udzielonej na dziecko będące mieszkańcem innej niż dotująca przedszkole gminy.

W kwestii organów właściwych do rozstrzygnięcia sporów pomiędzy gminą, która udzieliła dotacji na ucznia niebędącego jej mieszkańcem a gminami, które odmawiają dokonania zwrotu tej dotacji na uczniów zamieszkałych na ich terenie, w sytuacji gdy sądy powszechne uznają się za niewłaściwe i odmawiają rozstrzygnięcia tych spraw - MEN nie są znane tego rodzaju wyroki i ich uzasadnienia. W ocenie MEN w takich sytuacjach gminy powinny występować ze skargami do wojewódzkich sądów administracyjnych. Zgodnie bowiem z art. 3 § 2 pkt 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270, z późn. zm.) kontrola działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne obejmuje orzekanie w sprawach skarg na inne niż określone w pkt 1-3 akty lub czynności z zakresu administracji publicznej, dotyczące uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa. Na podstawie tego przepisu skarga przysługuje na akty lub czynności, które nie mają charakteru decyzji lub postanowienia, są podejmowane w sprawach indywidualnych, mają charakter publicznoprawny oraz dotyczą uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisu prawa. W ocenie MEN przesłanki te można uznać za spełnione omawianych przypadkach. Ponadto zgodnie z art. 58 § 4 w/w ustawy, sąd administracyjny nie może odrzucić skargi z powodu braku właściwości sądu administracyjnego do jej rozpoznania, jeżeli w tej sprawie sąd powszechny uzna się za niewłaściwy.

Jednocześnie pragnę przeprosić Pana Prezesa za udzielenie odpowiedzi z opóźnieniem.

DYREKTOR  
DEPARTAMENTU EKONOMICZNEGO  
*[Podpis]*  
mgr Halina Kuroś

Załącznik 3

Do wiadomości:

Pan Jarosław Zieliński, Sekretarz Stanu  
w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji